



Beschlussvorlage

| | | | |
|-----------------|-------------------|----------------|-------------------------------------|
| Amt: 30 Bohn | Datum: 05.02.2014 | Az.: 065.05/01 | Drucksache Nr.: 8/2014 1. Ergänzung |
|-----------------|-------------------|----------------|-------------------------------------|

| Beratungsfolge | Termin | Beratung | Kennung | Abstimmung |
|------------------------------|------------|--------------|-----------------|------------|
| Haupt- und Personalausschuss | 03.02.2014 | vorberatend | nichtöffentlich | |
| Gemeinderat | 24.02.2014 | beschließend | öffentlich | |

Beteiligungsvermerke

| | | | | | | |
|-------------|---------------|-----|-----|----|--|--|
| Amt | Zensus-Stelle | 102 | 201 | 50 | | |
| Handzeichen | | | | | | |

Eingangsvermerke

| | | | | | |
|-------------------|----------------------|---------------|---------------------------------------|----------|-------------------------|
| Oberbürgermeister | Erster Bürgermeister | Bürgermeister | Haupt- und Personalamt Abt. 10/101 | Kämmerei | Rechts- und Ordnungsamt |
| | | | | | |

Betreff:

Zensus 2011, Klage gegen den Feststellungsbescheid des Statistischen Landesamtes vom 21.06.2013

Beschlussvorschlag:

Die Stadtverwaltung wird ermächtigt, gegen den Feststellungsbescheid des Statistischen Landesamtes vom 21.06.2013 im Wege der verwaltungsgerichtlichen Klage vorzugehen, sollte das Statistische Landesamt den eingelegten Widerspruch zurückweisen.

| | | | | | |
|---|---------------------|--------------|----------|----------------------------|-------------|
| BERATUNGSERGEBNIS | Sitzungstag: | | | Bearbeitungsvermerk | |
| <input type="checkbox"/> Einstimmig <input type="checkbox"/> lt. Beschlussvorschlag <input type="checkbox"/> abweichender Beschluss (s. Anlage) | | | | Datum | Handzeichen |
| <input type="checkbox"/> mit Stimmenmehrheit | Ja-Stimmen | Nein-Stimmen | Enthalt. | | |

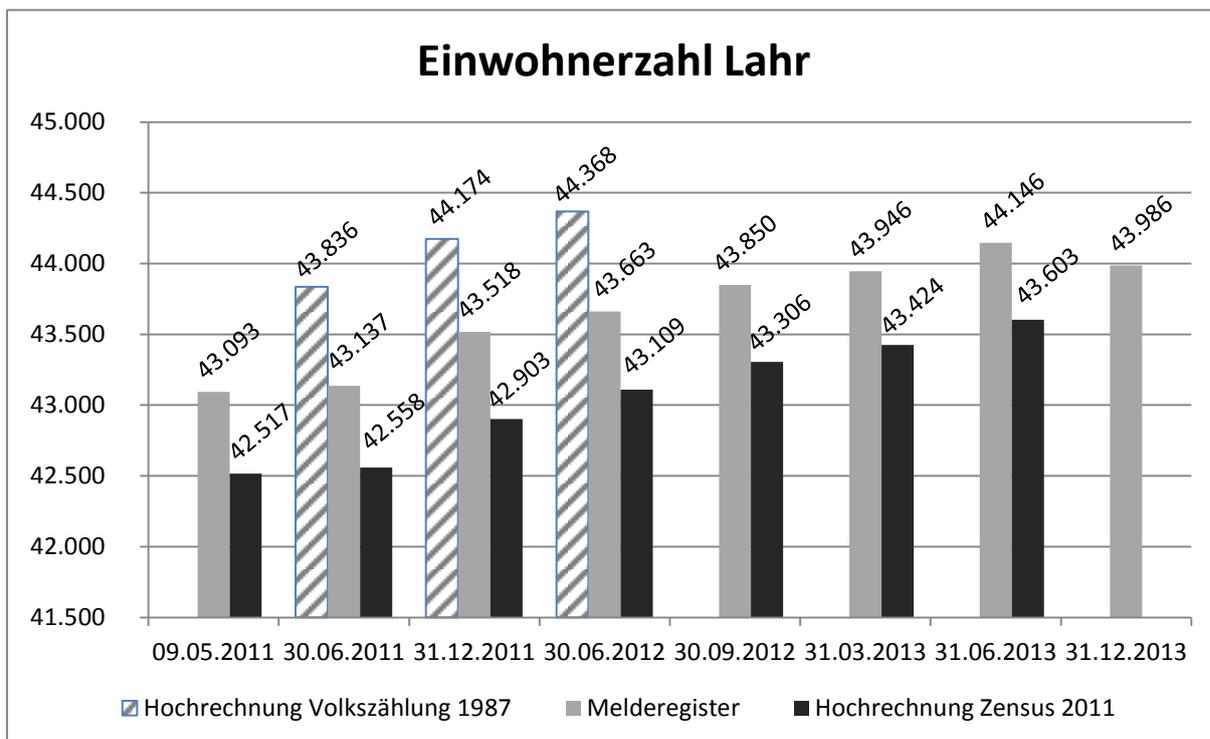
Begründung:**1. Einführung**

Im Jahr 2011 wurde europaweit eine statistische Erhebung durchgeführt, die neben der Erhebung anderer statistischer Zahlen, insbesondere die Feststellung der Einwohnerzahl in Deutschland, den jeweiligen Bundesländern und auch in den einzelnen Gemeinden zum Ziel hatte (Zensus 2011). Die Bundesrepublik Deutschland ist europarechtlich verpflichtet, eine entsprechende Erhebung mindestens alle zehn Jahre durchzuführen, wobei hinsichtlich der Wahl der Methode ein erheblicher Gestaltungsspielraum besteht.

Erstmals wurde beim Zensus 2011 hierfür keine Vollerhebung durchgeführt, sondern ein neues Verfahren der Einwohnerzahlenermittlung auf Register- und Stichprobenbasis angewandt. Dabei wurden unterschiedliche Verfahrensweisen für Gemeinden unter und über 10.000 Einwohner festgelegt. Eine echte Stichprobenziehung fand nur in letzteren statt, während in Gemeinden unter 10.000 Einwohnern nur eine Klärung von Unstimmigkeiten erfolgte.

2. Bisheriges Verfahren und weiteres Vorgehen

Mit Feststellungsbescheid des Statistischen Landesamtes vom 21.06.2013 wurde für die Stadt Lahr die amtliche Einwohnerzahl zum 09.05.2011 mit 42.517 Personen festgestellt. Dabei ergaben sich erhebliche Abweichungen sowohl von der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage der Volkszählung 1987 als auch vom amtlichen Melderegister. Die Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage der Volkszählung 1987 geht für den Stichtag 31.12.2011 von einer Einwohnerzahl von 44.174 Personen aus. Die Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011 ergibt eine Zahl von 42.903 Personen. Laut Melderegister waren zu diesem Zeitpunkt in Lahr 43.518 Personen gemeldet.



Mit Schreiben vom 24.07.2013 wurde zunächst fristwährend Widerspruch gegen den Bescheid des Statistischen Landesamtes eingelegt. Dieser Widerspruch wurde durch das Rechtsamt mit Schreiben vom 11.10.2013 auf 17 Seiten ausführlich begründet. Wesentliche

Grundlage für die Begründung war eine Musterbegründung, die von einer Arbeitsgruppe des Städtetags Baden-Württemberg unter Mitarbeit von Juristen und Statistikern verschiedener Städtetagsmitglieder erarbeitet worden war.

Mit Bescheid des Statistischen Landesamtes vom 21.10.2013 wurde die sofortige Vollziehung des Feststellungsbescheides vom 21.06.2013 angeordnet, so dass die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs entfällt. Dies hat zur Folge, dass vorläufig bei allen Rechtsvorschriften, die auf die amtliche Einwohnerzahl verweisen und die keine besonderen Regelungen enthalten, auf die Zahlen des Zensus 2011 abzustellen ist. So soll ermöglicht werden, dass bis zu einer endgültigen gerichtlichen Klärung für alle Gemeinden, unabhängig davon, ob ein Widerspruch eingelegt wurde oder nicht, die gleiche Datengrundlage Anwendung findet. Entsprechend der Empfehlung des Städtetags hat die Stadtverwaltung darauf verzichtet, hiergegen im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes vorzugehen.

Nach den bisherigen Äußerungen des Statistischen Landesamtes geht dieses davon aus, dass die Durchführung des Zensus 2011 geltendem Recht entspricht. Es ist daher mit einer Zurückweisung des Widerspruchs zu rechnen. Ein Widerspruchsbescheid ist bisher nicht ergangen. Dieser war ursprünglich für Dezember 2013/Januar 2014 angekündigt. Nach derzeitigen Informationen werden die Widerspruchsbescheide im Zeitraum Februar bis Mai 2014 erlassen werden. Die Verzögerungen beruhen insbesondere auf der großen Anzahl an Widersprüchen. Von den etwas über 1.000 Gemeinden in Baden-Württemberg haben 373 Gemeinden Widerspruch erhoben. Laut Auskunft des Statistischen Landesamtes sind derzeit noch 263 Widersprüche offen. Insbesondere die Widerspruchsquote unter den Gemeinden über 10.000 Einwohnern ist hoch. So ist bei 160 von 248 Gemeinden über 10.000 Einwohner der Widerspruch noch offen. Rund 40 Gemeinden haben bereits beschlossen, gegen die Feststellung der Einwohnerzahl auch gerichtlich vorzugehen. Der Städtetag Baden-Württemberg erwartet, dass diese Zahl noch erheblich wachsen wird.

Derzeit finden daher Verhandlungen zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Städtetag Baden-Württemberg darüber statt, ob die rechtliche Klärung über eine gewisse Anzahl an Musterklagen herbeigeführt werden kann, während alle anderen Klagen vorerst für ruhend erklärt werden. Seitens des Städtetags Baden-Württemberg ist angedacht pro Verwaltungsgerichtbezirk ein bis zwei Verfahren, d.h. zwischen vier und acht Klagen in Baden-Württemberg auszuwählen. Das Statistische Landesamt hat mitgeteilt, dass es sich grundsätzlich die Durchführung von Musterverfahren vorstellen kann. Vor einer endgültigen Aussage möchte es jedoch die Klagebegründungen und die weiteren Entwicklungen abwarten.

Die Stadtverwaltung strebt nicht an, selbst einen Musterprozess zu führen. Die Verwaltung plant, sich auch im weiteren Vorgehen mit dem Städtetag Baden-Württemberg und anderen klageführenden Kommunen abzustimmen.

3. Rechtliche Beurteilung

Am Zensusgesetz (ZensG 2011) und an der Durchführung des Zensus gibt es eine Vielzahl von Kritikpunkten.

a) Durchführung des Zensus

Es ist durchaus fraglich, ob der Zensus 2011 entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt worden ist.

So schreibt bspw. das Zensusgesetz einen maximalen einfachen relativen Standardfehler von 0,5 % vor (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011). Diese Vorgabe ist bei der Stadt Lahr mit einem einfachen relativen Standardfehler von 0,41 % zwar eingehalten, bei 63 % der Städ-

te und Stadtteile liegt der Stichprobenfehler allerdings über der gesetzlich zulässigen Maximalhöhe. Dadurch wird auch die Stadt Lahr beeinträchtigt, da fehlerhafte Einwohnerzahlen bei anderen Kommunen bspw. die Finanzausweisungen der Stadt Lahr beeinflussen. Auch bundesweit ist die Anforderung der Einhaltung eines einfachen relativen Standardfehlers von maximal 0,5 % wohl nicht erreicht worden. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter stellen sich nun auf den Standpunkt, dass die Regelung des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ZensG 2011 keine verbindliche Vorgabe enthielte. Wäre dies allerdings der Fall, so stellte sich die Frage der Verfassungswidrigkeit des Zensusgesetzes mangels verbindlicher Qualitätsvorgaben.

Erhebliche Zweifel bestehen auch an der Qualität des dem Zensus zugrundeliegenden Anschriften- und Gebäuderegisters. Dieses Register ist für den Zensus 2011 erstmals erstellt worden und enthielt zumindest in seiner Rohfassung eine Vielzahl von Fehlern, was angesichts der Größe und Komplexität dieses Projekts nicht verwundert. Ob diese Fehler noch vor Durchführung des Zensus behoben werden konnten, entzieht sich mangels nicht zur Verfügung gestellter Daten der Kenntnis der betroffenen Kommunen und damit auch der Stadt Lahr.

Hinzu kommen weitere Zweifel an der Qualität der Stichprobe, auf die hier angesichts der hohen Komplexität der Materie jedoch nicht näher eingegangen werden soll.

Ein grundlegendes Problem stellt die Tatsache dar, dass das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter mit Verweis auf das Statistikgeheimnis die Herausgabe einer Vielzahl von Daten verweigern, die zu einer echten Qualitätsüberprüfung des Zensus durch die Kommunen erforderlich wären. Hier bleibt abzuwarten, wie die Gerichte das Verhältnis zwischen dem aus dem Recht der informationellen Selbstbestimmung hergeleiteten Statistikgeheimnis, wie es vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil definiert worden ist und dem ebenfalls verfassungsrechtlich (auch den Gemeinden) verbürgten Recht auf effektiven Rechtsschutz beurteilen. Diese Frage könnte sich auch auf die Beweislastverteilung in Bezug auf die Pflicht zum Beweis der Richtigkeit/ Unrichtigkeit des Zensusergebnisses auswirken, die ggf. erhebliche Auswirkungen auf die Erfolgsaussichten einer Klage hat.

Trotz der nicht vorhandenen Überprüfbarkeit der ermittelten Zahlen, gibt es durchaus Anhaltspunkte für deren Fehlerhaftigkeit. So bestimmt die Bevölkerungsfortschreibung zum 30.06.2013 auf Grundlage des Zensus 2011 für Lahr die Zahl der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit mit 4.530 Personen. Laut Ausländerzentralregister sind in Lahr jedoch ca. 4.900 ausländische Personen in Lahr wohnhaft. Dass tatsächlich 350 ausländische Personen in Lahr ausländerrechtlich erfasst, tatsächlich hier jedoch nicht wohnhaft sind („Kartei-Leichen“), kann seitens der Stadtverwaltung nahezu ausgeschlossen werden. Die Stadt Emmendingen hat ebenfalls eine entsprechende Diskrepanz bei der Anzahl der ausländischen Personen nach Ausländerzentralregister bzw. nach Feststellung des Zensus 2011 festgestellt und weitere Überprüfungen vorgenommen. Dabei hat sich herausgestellt, dass nur sehr vereinzelt Personen (weniger als 20) im Ausländerzentralregister erfasst waren, die nicht in Emmendingen wohnhaft sind. Gründe, warum in Lahr die Qualität des Ausländerzentralregisters erheblich schlechter sein sollte als in Emmendingen, sind nicht erkennbar, so dass zu erwarten wäre, dass bei einer entsprechenden Überprüfung ähnliche Ergebnisse herauskommen.

b) Verfassungsgemäßheit des Zensusgesetzes 2011 und der Stichprobenverordnung

Daneben bestehen auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Zensusgesetz 2011 und die Stichprobenverordnung, die auf Grundlage des Zensusgesetzes erlassen wurde.

Aus den Gewährleistungsaspekten der kommunalen Finanzhoheit und des Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheitsgrundsatz) ergeben sich hohe Anforderungen an die Genauigkeit und Richtigkeit der Einwohnerzahlfeststellung. Die gegenwärtige gesetzliche Regelung der Methode des registergestützten Zensus reicht hierfür wohl nicht aus. Sie ist zudem nicht geeignet dem verfassungsrechtlich verbürgten Gebot der kommunalen Gleichbehandlung zu genügen.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere das unterschiedliche Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern und bei Gemeinden über 10.000 Einwohnern zu bemängeln. Wie verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen ergeben haben, sind je nach angewandter Methode deutlich unterschiedliche Ergebnisse erzielt worden. So lag in Gemeinden mit 10.000 bis 15.000 Einwohnern die im Zensus festgestellte Einwohnerzahl durchschnittlich um 1,42 % unter der Bevölkerung laut Melderegister, während die im Zensus festgestellten Einwohnerzahlen in Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern lediglich durchschnittlich 0,18 % unter den Melderegisterständen lagen. Insgesamt ist zu konstatieren, dass Gemeinden unterhalb von 10.000 Einwohnern signifikant geringere relative Verluste in der Einwohnerzahl durch den Zensus 2011 im Vergleich zu Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern aufweisen. Diese Kluft lässt sich in ihrer Tragweite nur mit dem Methodenwechsel bei der Zensusausführung an dieser Einwohnerschwelle erklären. Die mit 1,34 % relativ hohe Abweichung zwischen Melderegisterbestand und Zensusergebnis bei der Stadt Lahr könnte deshalb (auch) auf die Anwendung des die Einwohnerzahlen sichtlich nach unten korrigierenden Stichprobenverfahrens zurückzuführen sein.

Daneben stellen sich verfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Qualitätsvorgaben des Zensusgesetzes, hinsichtlich fehlender Nachprüfungs- und Korrekturinstrumente zur Qualitätssicherung und hinsichtlich des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts in Bezug auf die Stichprobenverordnung, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass erhebliche Zweifel an der Richtigkeit, Gesetz-mäßigkeit und Verfassungsgemäßheit des Zensus 2011 bestehen.

4. Erfolgsaussichten und Prozessrisiken

Trotz dieser erheblichen rechtlichen Bedenken gegen den Zensus 2011 lassen sich die Erfolgsaussichten einer Klage nur schwer beurteilen.

Die maßgeblichen (verfassungsrechtlichen) Fragen sind in der Rechtsprechung noch weitestgehend ungeklärt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf das Verhältnis von Statistikgeheimnis und dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes und die Qualitätsanforderung an ein auf Stichproben basierendes Verfahren zur Feststellung der Einwohnerzahl.

Auch lässt sich die tatsächliche Qualität des Zensus für die betroffenen Kommunen nur schwer beurteilen, da das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter die Herausgabe der zur Qualitätsbeurteilung erforderlichen Daten verweigern.

Zudem ist nur schwer vorauszusagen, inwieweit sich die Rechtsprechung dadurch beeinflussen lässt, dass die Durchführung des Zensus ein erheblicher personeller, organisatorischer und finanzieller (die bundesweiten Kosten waren mit über 700 Mio. EUR angesetzt) Aufwand darstellte und eine kurzfristige Wiederholung/Neuerhebung daher nahezu ausgeschlossen ist. Dies könnte zum einen dazu führen, dass die Maßstäbe an die Kontrolldichte reduziert werden und zum anderen, dass die Rechtsprechung von einer Unwirksamkeitserklärung des Zensus zurückschreckt und selbst bei erheblichen rechtlichen Defiziten sich auf

eine Rechtswidrigkeitsfeststellung beschränkt, die Zensuszahlen aber weiter für anwendbar erklärt.

Die entstehenden Kosten der Klageerhebung können derzeit nicht abgesehen werden. Diese hängen auch maßgeblich davon ab, ob das Land der Führung von Musterprozessen zustimmt. Sollte dem Vorschlag des Städtetags Baden-Württemberg gefolgt werden, so würde dies für alle Beteiligten (auch für das Land) deutliche Kostenersparnisse bringen. Ob sich die Gemeinden, deren Verfahren vorerst ruhend gestellt werden, ebenfalls an den Kosten der Musterverfahren beteiligen, ist noch nicht geklärt. Insofern hängen die zu erwartenden Kosten auch davon ab, wie die Kostenverteilungsregelung zwischen den Kommunen mit Musterprozessen und den anderen klageführenden Kommunen vereinbart wird.

Da sich wesentliche Kritikpunkte auf die Verfassungsgemäßheit des Zensusgesetzes beziehen, ist auch mit einer langen gerichtlichen Auseinandersetzung über mehrere Instanzen, wahrscheinlich sogar bis zum Bundesverfassungsgericht zu rechnen. Insofern ist nicht unwahrscheinlich, dass Prozesskosten im hohen vier- bis in den mittleren fünfstelligen Bereich, bei Durchführung des Verfahrens ohne Musterklagen auch im hohen fünf- bis in den sechsstelligen Bereich entstehen.

5. Empfehlung der Verwaltung

Trotz dieser nicht unerheblichen Prozessrisiken kann angesichts der besonderen Bedeutung der amtlichen Einwohnerzahlen das Zensus-Ergebnis nach Ansicht der Verwaltung nicht widerspruchlos hingenommen werden. Auf die amtliche Einwohnerzahl wird in einer Vielzahl von Rechtsvorschriften Bezug genommen. Sie ist Grundlage für staatliche und kommunale Planungen und viele weitere Entscheidungen. Insbesondere wirkt sich die amtliche Einwohnerzahl auch auf den kommunalen Finanzausgleich aus. Daraus könnten sich erhebliche finanzielle Folgen für die Stadt Lahr ergeben. Deren genaue Bezifferung ist nur schwer möglich, sie betragen aber jedenfalls mehrere hundert Euro pro Einwohner pro Jahr. Von anderen Gemeinden und vom Städtetag Baden-Württemberg wird sogar von einem Betrag von ca. 1.000,00 EUR pro Einwohner gesprochen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Einwohnerzahlfeststellung Grundlage für die Fortschreibung für die nächsten zehn Jahre darstellt.

Zudem ist wegen der europarechtlichen Verpflichtungen bereits jetzt klar, dass spätestens im Jahr 2021 die nächste Bevölkerungserhebung stattfinden wird. Es gilt daher auch hierfür die rechtlichen Rahmenbedingungen zu klären, um für die nächste Erhebung eine bessere Qualität sicherzustellen.

Die Verwaltung empfiehlt im Falle des Erlasses des zu erwartenden ablehnenden Widerspruchsbescheids Klage zu erheben.

Guido Schöneboom
Erster Bürgermeister

Tobias Biendl
Leiter Rechts- und Ordnungsamt